

Министерство образования Российской Федерации
Казанский государственный университет

На правах рукописи

Клёмин Андрей Владимирович

**ПРИНЦИПЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В ФОРМИРОВАНИИ
НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
(на примере Европейского Союза)**

Специальность 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание учёной степени
доктора юридических наук

Казань - 2005

Диссертация выполнена на кафедре европейского права и экономики
Института экономики, управления и права (г. Казань).

Научный консультант:

кандидат юридических и
доктор философских наук,
профессор

Фарукшин М.Х.

Официальные оппоненты:

Доктор политических наук, профессор

Столяров М.В.

Доктор юридических наук, профессор

Юмашев Ю.М.

Доктор юридических наук, профессор

Мингазов Л.Х.

Ведущая организация – Институт мировой экономики и международных
отношений Российской Академии наук

Защита состоится “ 22 “ декабря 2005г. в 10.00 на заседании
диссертационного совета Д.212.081.06 в Казанском государственном
университете по адресу: 420008, Казань, ул. Кремлёвская, 18, 2-й корпус, ауд.
217.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке им. Н.И. Лобачевского
Казанского государственного университета.
Автореферат разослан “ 22 “ ноября 2005 г.

Учёный секретарь диссертационного совета
кандидат социологических наук, доцент

А. Г. Большаков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность темы исследования определяется двумя факторами. Во - первых, тем значением, которое приобрёл в современном мире федерализм как способ организации публичной власти. И, во-вторых, весомостью той роли, которую Европейское Сообщество играет в современных международных и внутригосударственных отношениях стран Европы.

Евросообщество, как форма межгосударственного и международного сотрудничества проявляет высокую эффективность и получило в общественном сознании самую широкую легитимацию. Именно оно аккумулирует в себе многовековые надежды и ожидания европейцев на практическое построение единой еврофедерации. Проект расширения союза до 25 государств и Договор, учреждающий Конституцию для Европы стали существенным рывком в этом направлении, способным внести качественную компоненту в процесс интеграции. Вкупе с другими институциональными реформами, проведёнными в ЕС в последние годы, они дают значительный импульс развитию интеграционного объединения по федеративно – подобному руслу и в состоянии оказать влияние на дальнейший ход всей мировой цивилизации.

Кроме этого, в течение последних примерно 20 лет Евросообщество особенно интенсивно впитывало в свои политические и правовые материи один за другим основополагающие принципы федерализма. Постепенно происходит усвоение им и элементов федералистской логики, что действительно придаёт этому наднациональному образованию определённое подобие федерации. Сегодня Евросообществу, по крайней мере, юридически, не менее присущи генеральные принципы федерализма, чем федеративным государствам. В первую очередь – это принцип распределения власти между центром и регионами - разными уровнями принятия решений. Как ведущий инструмент федерализма, он реализуется уже не только в сугубо федеративных государствах, число которых относительно невелико, но, в не меньшей степени и в унитарных. ЕС стал попыткой распространить его на межгосударственный союз. Успешности этого процесса способствует та наднациональная почва, элементы которой наиболее выражены в Европейском сообществе.

Вместе с тем, перенос основополагающих федеративных принципов на наднациональную организацию не является простым делом. Он далеко не

однозначен как с практической, так и с теоретической точек зрения. Однако, как бы он ни был сложен, практика показывает, что такая «трансплантация» происходит и уже сама по себе вынуждает подвести под подобные акции теоретический фундамент, которого пока нет. Новые федеративные конструкции ЕС – дело рук в основном европейских политиков и юристов, которые успешно справляются с их формально – юридическим оформлением. Поэтому с «чисто» юридической стороны не составляет особого труда обосновать наличие у ЕС федеративности. Федеративные конструкции достаточно отражены в правовых документах данного альянса уставного и прикладного характера. В формально – правовом смысле о них уже сейчас можно говорить утвердительно.

В то же время, их номинальная юридическая фиксация отнюдь не гарантирует успеха фактического «приживления» к «телу» ЕС. И практика, как настоящий критерий истины, свидетельствует о метаморфозах, претерпеваемых каждой федеративно – государственной конструкцией при каждом таком «приживлении». Факт их разнородности и качественных превращений и раньше не оставался без внимания исследователей, но с принятием проекта Евроконституции его уже просто нельзя обходить стороной, ибо с ратификацией нового уставного документа (проекта Евроконституции) федералистское оформление Союза существенно усилится. Соответственно возникает потребность в теоретической концепции, которая бы в чётком и систематическом виде объясняла с научной точки зрения закономерности, которым подвержен каждый такой перенос федеративно – государственной конструкции на почву межгосударственного наднационального образования. Для этого недостаточно только юридической науки, ибо она даёт лишь ответ на вопрос *как должно быть (теоретически)*. Всесторонний ответ требует обращения не только к юриспруденции, но и к политологии, которая отвечает на вопрос *как есть на самом деле (фактически)*.

Актуальность темы и значимость такого исследования диктуется тем, что между государством и союзом государств есть известное качественное различие. Исходные начала государства и межгосударственного союза субстанциально разнородны. Поэтому, говоря о еврофедерации, возникает логический вопрос, может ли и в какой степени международная организация строиться и функционировать по образцу и подобию федеративного государства. Можно ли вообще распространять на такие межгосударственные учреждения правовые и политические конструкции традиционно присущие только государству. Как они

реализуются на инородной почве и есть ли специфика у тех же генеральных принципов федерализма, внедрённых в практику Евросообщества.

К сожалению, приходится констатировать, что теоретические концепции еврофедерализма и возможных путей развития ЕС носят в основном общий характер. Они, как правило, не отвечают на вопрос как меняется тот или иной принцип федерализма (в случае его переноса на ЕС) по нормативной силе, объекту, предмету, субъекту или по кругу лиц. Чаще всего оценки носят самый общий характер, не выявляя тех закономерностей, которые свойственны каждой акции переноса. В результате между формой и содержанием ЕС мы наблюдаем необъяснимый глубокий разрыв, когда, с одной стороны, федерализм принят и используется как архитектурный принцип и теоретическая концепция, а с другой, он в то же время не затрагивает фундаментальных основ союза и не мешает ему реализовывать себя по правилам межгосударственной организации. Этот факт заставляет обратиться к разработке такой научной концепции и провести комплексное междисциплинарное юридико – политологическое исследование закономерностей «трансплантации» основополагающих принципов федерализма на почву межгосударственных наднациональных объединений.

Кроме того, многолетнее изучение такого феномена как Евросообщество приводит к заключению, что целый ряд аспектов научной концепции международных организаций и конкретно ЕС, до сих пор остаётся серьёзным пробелом. Евросоюз как политико-правовая субстанция пока ещё сравнительно неглубоко и не столь детально изучена отечественной наукой, а тем более некоторые конкретные сферы её юридической и политологической теории и практики. По этой причине даже специальная литература по интеграции грешит терминологическими неточностями, преувеличениями, следованию расхожим, но недостаточно выверенным понятиям и терминологии, не имеющей достаточного юридического и научного обоснования. Потребность в своевременном заполнении тех из них, которые относятся к теме наднациональности и еврофедерализма также даёт импульс исследованию данной теоретической концепции.

На выбор темы повлияло и то, что само Евросообщество является формой процесса, называемого глобализацией социальной и политической жизни, в котором, кстати, российско - «европейские» отношения занимают далеко не последнее место. Россия находится в договорных и двусторонних взаимоотношениях не только с государствами - участниками ЕС, но и с самим

сообществом в лице его Комиссии и Европейского Совета. Обязательства по этим соглашениям ложатся порой не только на федеральное правительство, но и непосредственно на регионы. Отсюда – и потребность в экспертной оценке этого образования, принципов его организации, способов деятельности, объёма правоспособности, степени автономности и самостоятельности его правительства и, следовательно, степени развитости его внешнеполитического потенциала, а также потребность в определении дальнейшей судьбы и качества ЕС.

Приведённые обстоятельства доказывают насущность настоящего исследования для выработки внешнеполитической позиции Российской Федерации и для формирования ее дальнейшего конструктивного диалога с Европейским Союзом.

Объектом научного исследования являются процессы европейской интеграции, в которых проявляются наднациональные и федеративные черты Европейского сообщества.

Предметом исследования является система правовых и политических отношений между субъектами европейского права и политики, складывающихся при формировании и реализации в Евросообществе и Евросоюзе основополагающих принципов федерализма.

ЕС рассматривается в диссертации в основном как Евросообщество, созданное договором в 1957г., поскольку Евросоюз, учреждённый в 1993г., функционирует на типичной международно-правовой основе. В настоящее время наднациональным можно считать только Европейское Сообщество.

С точки зрения предмета исследования следует исходить из основополагающей идеи, что «федерализм представляет собой совокупность двух элементов: формы государственного устройства (федерации) и идей, составляющих доктринальную основу федеративного устройства, которая воплощается в соответствующие политико-правовые принципы федерализма»¹. Применительно к ЕС это означает, что федерализм данной организации является архитектурным принципом и теоретической концепцией, которые, однако, не затрагивают её

¹ Напр.: Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Изд-во Казанского университета 1998. - С.329.

фундаментальных основ и не мешают ей реализовывать себя по правилам межгосударственной организации.

Как межгосударственное сообщество оно, по – прежнему, базируется на фундаменте *полигосударственного* принципа, т.е. суверенном равенстве, невмешательстве во внутренние дела, территориальной целостности государств и т.д.¹. Пока не состоялся его переход на рельсы *унигосударственного* принципа, т.е. законодательного, исполнительного и судебного унитаризма.

Федерализм применительно к ЕС рассматривается как система (или всеобъемлющий структурный принцип) при которой существует несколько уровней принятия решений, где нижние структуры, хотя и сохраняют свои региональные и административные особенности и определенную автономию, в то же время находятся в связи с вышестоящей властной организацией.

Предмет исследования – это стержневые принципы федерализма, их нормативное содержание, цели, субъектный состав, объект и предмет регулирования, а также юридическое оформление, степень и характер их реализации в рамках такого наднационального альянса как ЕС.

Данная работа есть анализ и сопоставление основополагающих принципов федеративного государства с аналогичными и чаще всего одноимёнными принципами, реализуемыми в политико – правовой архитектуре ЕС. Исследуется их качество, анализируется характер метаморфоз, происходящих практически с каждым из принципов при внедрении в политико – правовые материи ЕС.

Предметом исследования являются закономерности, свойственные каждому такому превращению. Все перенесённые принципы типологизируются на основе того исходного начала ЕС, на котором строится Европейское Сообщество, т.е. *принципа межгосударственного взаимодействия*.

Евросообщество, как и евроинтеграцию непродуктивно рассматривать абстрактно без привязки к конкретной территории и юрисдикции. У ЕС нет собственной территории и прочих признаков государства. Поэтому приходится апеллировать к одному или нескольким государствам унии. Хорошим образцом в этом смысле является ФРГ, которая среди других децентрализованных государств ЕС (Испании, Италии, Великобритании, Австрии и Бельгии) ФРГ является

¹ См.: ст. 2 Устава ООН; Декларация о принципах международного права 1970г.; Заключительный акт по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975г.

единственным государством с "наиболее полно развитым федеративным устройством"¹. Это наиболее классический и эффективный вид федерализма с высокой степенью автономности земель. Учитывался и тот факт, что ФРГ является для ЕС в немалой степени моделью для еврофедеративного строительства, ибо она почти сорок лет оставалась единственным федеративным государством союза.

Евросообщество принимается как наиболее сложившаяся из наднациональных организаций в мире. Тем не менее, её наднациональные особенности стали предметом нашего специального исследования, поскольку даже она ещё не приобрела оформления в «классическое» наднациональное сообщество и не вышла из переходной стадии, когда признаки межгосударственного объединения остаются основными и соседствуют с надгосударственными.

Исследование не обходит стороной и национальные законы, в основном конституции. Акцентировано особое внимание на дискурсах, имеющих наиболее доказательственное значение в русле понятий наднациональности и еврофедерализма. В частности, исследуется метод коммунитарного правотворчества, позволяющий наиболее выпукло показать действительную политико-правовую природу ЕС.

Проводится сравнение федерации наднационального образца с федерацией государственной.

Также исследуются следующие вопросы: что такое наднациональность, в какой степени ЕС является наднациональной организацией, насколько эффективна «пересадка» принципов федерализма на такие сообщества; как они реализуются на почве межгосударственного объединения, будучи порождением внутригосударственного характера, в чём заключается гетерогенность ЕС, возможно ли совмещение в лице межгосударственного образования как международно-правовых характеристик, так и свойств, присущих государству.

Даётся оценка государственно – федеративной атрибутики Сообщества, показывается насколько она соответствует действительному содержанию ЕС. Выясняются формы влияния на строительство ЕС федеративного опыта Германии.

Исходным пониманием при исследовании наднациональных признаков является то, что они носят специфический и изначально несвойственный данной структуре характер. Вместе с тем, анализ показывает, что по мере их «приживления», у национальных государств первоначальное отторжение от них

¹ Opperman Thomas, Europarecht, Juristische Kurzlehrbuecher. Muenchen 1991, S.204.

сменяется симпатией и законопослушностью, а узко - национальное восприятие Евросоюза государствами постепенно расширяется до общекоммунитарного. Со временем изначально чужеродные конструкции становятся для государств привычными и экономически эффективными.

Степень разработанности темы

Тема европейского федерализма применительно к Европейскому сообществу, а затем и Евросоюзу, несомненно, является для российской науки новой и малоизученной. Несмотря на то, что отдельные аспекты этой темы освещались в некоторых российских изданиях, специальных монографий, посвящённых Евросообществу как еврофедерации в юридической науке РФ пока не появилось.

В то же время нельзя сказать, что проблема федерализма в европейском масштабе - это для нашей страны тема *terra incognita*. Есть уже немало правовых исследований ЕС как *международной организации*. Дело в том, что еврофедерация справедливо ассоциируется у большинства исследователей с супранациональностью и особым, т.е. государство – подобным характером этой организации. А эти аспекты всё – таки, немало изучены и проанализированы, в первую очередь, отечественными юристами – международниками.

Если судить по публикациям, интерес к данной проблематике в российской науке проявился уже в конце 1970 – х и начале 1980 –х годов. К числу авторов наиболее полных работ по праву международных организаций, осветивших не только классические способы межгосударственного сотрудничества, но и имеющиеся в практике особенности межгосударственных союзов, необходимо отнести: Буткевич В.Г.¹, Василенко В.А.², Еллинек Г.³, Игнатенко Г.В.⁴, Кузнецов В.И.⁵, Кулистиков В.М.⁶, Крылова И.С.⁷, Корнеев С.Г.¹, Клёмин А.В.², Королёв

¹ Буткевич В.Г. Соотношение внутригосударственного и международного права. - Киев, 1981.

² Василенко В.А. Основы теории международного права. - Киев, 1988.

³ Еллинек Г. Общее учение о государстве. - СПб., 2004.

⁴ Игнатенко Г.В. Взаимодействие внутригосударственного и международного права. Учебное пособие. - Свердловск. УрГУ. 1981.

⁵ Кузнецов В.И. Проблемы теории и практики международного права в процессе европейской интеграции: Автореф. дис. ...докт. юрид. наук. – М., 1981; Европейские сообщества // Курс международного права. Том 7. – Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире. - М., 1993 - С.174-218.

⁶ Кулистиков В.М. Правовые средства Совета и Комиссии европейских сообществ в согласовании государственных интересов стран-членов ЕС: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 1985.

⁷ Крылова И.С. Европейский парламент. - М., 1987.

М.А.³, Лукашук И.И.⁴, Лихачёв В.Н.⁵, Мингазов Л.Х.⁶, Маргиев В.И.⁷, Юмашев Ю.М.⁸, Шибаева Е.А.⁹, Тункин Г.И.¹⁰, Талалаев А.Н.¹¹, Топорнин Б.Н.¹², Фещенко А.С.¹³, Шеленкова Н.Б.¹⁴, Энтин М.Л.¹⁵, Экономидес К.¹⁶ и др. Признаки надгосударственности одним из первых и наиболее обстоятельно раскрыты Талалаевым А.Н.¹⁷

С начала и середины 1990 – х гг. вопросам евроинтеграции в России стало уделяться существенно большее внимание. Появилась серия переводов зарубежных авторов, в частности, проф. Юмашева Ю.М. Вышел ряд учебников по европраву под редакцией, либо авторством: Хартли Т.К., Топорнина Б.Н., Энтина Л.М., Кашкина С.Ю. Опубликована масса справочной литературы, например, справочник

¹ Корнеев С.Г. Взаимодействие права Европейских Сообществ и национальное законодательство Великобритании. Основные вопросы // Журнал международного частного права 1994. №3(5).

² Клёмин А.В. Европейский Союз и государства-участники: взаимодействие правовых порядков (практика ФРГ). – Казань, 1996.

³ Королёв М.А. Наднациональность с точки зрения международного права // Московский журнал международного права. 1997. №2.

⁴ Лукашук И.И. Структура и форма международных договоров. – Саратов, 1960; Нормы международного права в международной нормативной системе. – М., 1997.

⁵ Лихачёв В.Н. Россия и Европейский Союз в международной системе (дипломатия, политика, право) 1998-2004гг. – Казань, 2004.

⁶ Мингазов Л.Х. Эффективность норм международного права. Теоретические проблемы – Казань, 1999.

⁷ Маргиев В.И. Внутреннее право международных организаций. Автореф. дисс. докт. юр. н. – Казань, 1999.

⁸ Юмашев Ю.М. Внешнеэкономические связи ЕЭС и идея наднациональности в международном праве. – М., 1981; Правовое регулирование прямых иностранных инвестиций в ЕС. – М., 1988; Международно-правовые формы внешнеэкономических связей ЕЭС. – М., 1984.

⁹ Шибаева Е.А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. 1992. №4. С.81-94; Право международных организаций: вопросы теории. – М., 1986; Правовой статус межправительственных организаций. – М., 1972.

¹⁰ Тункин Г.И. Теория международного права. – М., 1970.

¹¹ Талалаев А.Н. Право международных договоров. Договоры с участием международных организаций. – М., 1989.

¹² Топорнин Б.Н. Европейские сообщества: право и институты. М., 1992.

¹³ Фещенко А.С. Явление наднациональности в деятельности международных организаций // Советский ежегодник международного права. – М., 1988.

¹⁴ Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция: политика и право. – М., 2003.

¹⁵ Энтин М.Л. Суд европейских сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. – М., 1987.

¹⁶ Экономидес К. Взаимоотношения между международным правом и внутренним законодательством. – Страсбург, 1994.

¹⁷ Талалаев А.Н. Совет Экономической Взаимопомощи. Основные правовые проблемы. – М., 1975.

В.Вайденфельда и В.Вессельс¹. Приблизительно к 1995г. российский читатель увидел переводы всех основополагающих договоров ЕС, включая и Маастрихтский договор о Евросоюзе (1993г.), сборники решений суда ЕС, Проект Евроконституции 2004г. и другую литературу по теме евроинтеграции. Вместе с тем, столь значительное повышение интереса к вопросам евроинтеграции не привело к такому же интенсивному росту числа отечественных монографических работ в этой области.

Следует признать, что в сравнении с зарубежными аналогами, где исследование тех же вопросов давно пошло вглубь и “в детали” коммунитарных процессов, актов и отдельных норм, а также в отраслевое дробление европейско – правовой тематики², российская школа в этой области только начинает подступаться к отраслевым вопросам. Тем не менее, уже можно назвать ряд отдельных работ, посвящённых специальным и отраслевым вопросам европейско – правовой и интеграционной тематики в целом. К числу их авторов следует отнести: Глухарёв Л.И.³, Дубовицкая Е.⁴, Каргалова М.В.⁵, Толстопятенко Г.П.⁶, Энтин М.Л.⁷, а также монографии: Буториной О.В., Бусыгиной И.М., Капустина А.Я., Стрежневой М.В., Шемятенкова Г.В., и некоторых других.

Вопросам компетенции Евросообщества также посвящены многочисленные работы. Весьма разнообразен и круг аспектов, исследуемых западноевропейскими юристами по указанной проблеме. Вызывается такой интерес, как представляется, практическими потребностями участия субъектов коммунитарного права в административно-хозяйственной деятельности в рамках Сообщества. Но ряд вопросов из этой области продолжает оставаться дискуссионным. Причину этому можно видеть в том, что с точки зрения европейско-коммунитарной практики вопросы реализации большинства особенностей наднационального потенциала ЕС выглядят не

¹ В.Вайденфельда и В.Вессельс. Европа от А до Я. - Рига, 2004.

² Европраво насчитывает до тридцати и более отраслей, в частности: европейское конституционное, европейское предпринимательское, трудовое, экологическое, банковское, семейное, финансовое и т.п.

³ Глухарёв Л.И. (Ред.) Европейская интеграция, Большая Гуманистическая Европа и культура. – М., 1998.

⁴ Дубовицкая Е. Европейское корпоративное право: Свобода перемещения компаний в Европейском сообществе. - М., 2004.

⁵ Каргалова М.В. От социальной идеи к социальной интеграции - М., 1999.

⁶ Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование - М.: Норма, 2001.

⁷ Энтин М.Л. Суд европейских сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. – М., 1984.

столь однозначно, как провозглашается правовыми актами самой организации. О компетенциях ЕС, например, писали: Lorenz N.¹. Steindorff E.². Constantinesco J.-L.³ Schindler P.⁴ В понятийном смысле проблему компетенций рассматривали, в частности: Лазарев Б.М.⁵, Бачило И.Л.⁶.

С течением времени вышли в свет десятки монографических изданий, в которых развивалась доктрина наднациональности. Этот термин постепенно не только наполнялся доктринальным толкованием учёных, но и приобретал новые признаки из интенсивно развивающейся интеграционной практики. Так, поначалу разные концепции наднациональности и еврофедерации постепенно стали отождествляться и сливаться в одну – «наднационально - федералистскую». Она, в свою очередь, стала справедливо противопоставляться концепции международной межправительственной организации, ориентированной на сохранение суверенитета. Основываясь на практике ЕС, сама концепция государственного суверенитета стала подвергаться модификации и заменяться другой - концепцией отказа от национального суверенитета в пользу нового наднационального сообщества и т.п.

По нашему мнению, из всех основополагающих аспектов федерализма наибольший спрос на исследования в 1990-х годах получила тематика европейского регионализма и как одна из ветвей этой темы – трансграничное сотрудничество регионов. Под влиянием масштабных институциональных реформ в ЕС и создания долгожданного комитета регионов ЕС, региональная проблематика удерживала первое место по притягательности в среде западных учёных примерно до 1997 – 1999 гг. Назовём лишь некоторых ведущих исследователей этой области:

Knemeyer F.-L., Soren Andersen, Wolfgang Maier, N.Vanhove and L.H.Klaassen, Robert Leonardi and Rafaella Y.Nanetty, Patrick Le Gales and Christian Lequesne, Michael Keating, Marie-Claude Smouths, Arthur Benz, Charlie Jeffery, Andrew Evans, Reiner Martin, Manfred Zuleeg, Zumschlinge Konrad, Schweitzer Michael, Strohmeier

¹ Lorenz N. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europaeische Gemeinschaften. 1988.

² Steindorff E. Grenzen der EG-Kompetenzen. Heidelberg. 1990.

³ Constantinesco J.-L. Das Recht der Europaeischen Gemeinschaften / Das institutionelle Recht. Baden-Baden. 1978.

⁴ Schindler P. Delegation von Zuständigkeiten in der Europaeischen Gemeinschaften. 1972.

⁵ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М. 1972.

⁶ Бачило И.Л. Функции органов управления - М., 1976.

Rudolf, H.-P. Donoth и многие многие другие. Среди российских работ и работ на русском языке отметим: Сиджански Д., Бусыгина И.М., Иванов И.Д. и др.

Конечно, стоит выделить в этой цепи и европейский принцип субсидиарности. Маастрихтский договор 1993 г. дал толчок и этому интеграционному аспекту ЕС. Его развитие состоялось во множестве, в основном, западных работ. Можно выделить, в частности таких авторов:

Constantinesco V.¹, Frowein J.², Kleffner-Riedel A.³, Blumenwitz D.⁴, A. von Bogdandy (Hrsg.)⁵ и др.

Теория федерализма и его основные принципы исследованы сравнительно более обстоятельно. Следует обратить внимание, в первую очередь, на работы Фарукшина М.Х.⁶, выразившие, по существу, методологию федерализма. Отдельные отраслевые вопросы федерализма освещались во многих других отечественных трудах, например: Абдулатипов Р.Г.⁷, Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф.⁸, Васильев Д.И.⁹, Гуськов А.Я.¹⁰, Левин И.Д.¹¹, Лавров А.М.¹², Лысенко В.¹³, Невинский В.В.¹⁴ Тэпс Д.¹⁵, Столяров М.В.¹⁶, Умнова И.А.¹, Чиркин В.Е.², Шилов В.Е.³ и др.

¹ Constantinesco V. "Subsidiaritaet": Magisches Wort oder Handlungsprinzip der Europaeischen Union, 1991.

² Frowein J. Konkurrierende Zustaendigkeit und Subsidiaritaet. Zur Kompetenzverteilung in buendischen Systemen, 1993.

³ Kleffner-Riedel A. Regional Ausschuss und Subsidiaritaetsprinzip, 1993.

⁴ Blumenwitz D. Das Subsidiaritaetsprinzip und die Stellung der Laender und Regionen in der EU, 1995.

⁵ A. von Bogdandy (Hrsg.), Europaeisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzuege, 2003.

⁶ Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт – Казань. 1998; Сравнительный федерализм – Казань, Темпус. 2001г.; Федерализм – М.: Юрист. 2004г.

⁷ Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб., 2004.

⁸ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма – М., 1994.

⁹ Васильев Д.И. Швейцарский федерализм – М., 1978.

¹⁰ Гуськов А.Я. Новое в развитии австралийской федерации.

¹¹ Левин И.Д. Суверенитет – СПб., 2003 (1948г.).

¹² Лавров А.М. Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. – М., 1997.

¹³ Лысенко В. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Ассиметричность федерации – М., 1997.

¹⁴ Невинский В.В. Правовое положение субъектов буржуазной федерации. На примере федеральных земель ФРГ. - Красноярск, 1986.

¹⁵ Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. - СПб., 2002.

¹⁶ Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. – Казань, 1998; О принципах федерализма // www.stoliarov.ru; Компетенция 2005г. и др.

Однако по еврофедерализму специальных монографических работ, тем более, отражающих юридический аспект, пока практически нет. Из зарубежной литературы данной теме, напротив, уделено чрезвычайно много внимания. Это легко объяснимо самой интеграционной реальностью евростран. Федерализм как структурный принцип Евросоюза в частности, отражён в трудах таких западных юристов и политологов как: Thomas Fischer⁴, Andreas Sattler⁵, Nicole Schley⁶, Ferdinand Kinsky⁷, Heinz Laufer, H. Schneider, W. Wessels⁸, Hooghe L.⁹, Hermann-Josef Blanke¹⁰, Fechtner Detlev / Hannes Matthias¹¹, Hobe Stefan¹², Schaeffer Heinz¹³, Vogel/Oettingen¹⁴, Stanley Henig¹⁵.

Цель исследования

Целью представленного исследования явилась разработка теоретических основ научной концепции применимости принципов политико – юридического устройства федеративного государства в институциональной системе наднациональных организаций.

Задачи исследования

Указанная выше цель предопределяет постановку следующих задач исследования:

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма» - М., 1998; Современная российская модель разделения власти между федерацией и её субъектами (Актуальные правовые проблемы. – М., 1996.

² Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. - М., 1995.

³ Шило В.Е. Канадский федерализм и международные отношения. – М., 1985.

⁴ Fischer T. Foederalismus als Strukturprinzip der Europaeischen Union. Guetersloh. 1996.

⁵ Sattler A. Das Prinzip der “funktionellen Integration” und die Einigung Europas. Goettingen. 1967.

⁶ Schley N. Europa foederal organisieren, Bonn. 1999.

⁷ Kinsky F. Foederalismus: ein Gesamteuropaeisches Modell. Bonn 1995.

⁸ Laufer H. Schneider H., Wessels W.. Foederale Union. Europas Zukunft? Analysen, Kontroversen, Perspektiven, Muenchen. 1994.

⁹ Hooghe L. Belgium: a mission for European excellence. Federalisation and European integration, 1996.

¹⁰ Blanke H.-J. Foederalismus und Integrationsgewalt, Berlin, 1991.

¹¹ Matthias H. “Lessons from american federalism”: Laender und Regionen in der europaeischen Gemeinschaft, 1993.

¹² Stefan H. Die Zentralelemente der Europaeischen Union nach dem Maastrichter Vertrag, 1993.

¹³ Schaeffer H. Europa und die oesterreichische Bundesstaatlichkeit – Gedanken zur Bewahrung und Weiterentwicklung des Foederalismus im werdenden Europa, 1994.

¹⁴ Vogel/Oettingen. (Hrsg.) Foederalismus in der Bawaehrung, Koeln, 1993.

¹⁵ Henig S. Power and Decision in Europe. The Political Institutions of the European Community, London. 1980.

- проанализировать нормативную основу Европейского сообщества;
- исследовать доктринальную основу Евросообщества и евроинтеграции, относящуюся к понятиям наднациональности и федерализма;
- изучить правоприменительную практику ЕС и государств-членов, раскрывающую особенности политико – правового статуса Сообщества;
- выявить типичные и особенные черты международной правосубъектности европейских регионов в рамках Европейского союза;
- дать оценку процессов регионализации ЕС как с позиции европейского, так и национального законодательств;
- проанализировать важнейшие критерии наднациональности с точки зрения их соответствия данному определению;
- сопоставить наднациональные принципы федерализма с практикой их реализации;
- раскрыть нормативно – правовое содержание основных принципов федерализма в ЕС и государствах и провести их сопоставление;
- дать оценку основных идей заложенных в проекте Евроконституции и исходя из этого обосновать перспективу дальнейшего формирования политико – правового статуса Евросообщества и Евросоюза.

Теоретико – методологическая и нормативная база исследования

Теоретическую и методологическую основу диссертации составляют, прежде всего, труды отечественных и зарубежных авторов, посвящённые исследованию процессов европейской интеграции. Автор опирался на теоретические работы по проблемам общей теории государства и права (Еллинек Г., Алексеев С.С., Тихомиров Ю.А., Матузов Н.И., Кудрявцев В.И., Марченко М.Н. и др.), а также международного права (Лукашук И.И., Левин И.Д., Черниченко С.Ю., Игнатенко Г.В., Фельдман Д.И., Курдюков Г.И., Тиунов О.И., Ушаков Н.А., Кузнецов В.И., Тункин Г.И., Мюллерсон Р.А., Гавердовский С.А. Шибеева Е.А. и др.).

Весьма ценное значение имели монографии и статьи, в которых рассматриваются вопросы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративных государствах и Европейском сообществе.

Нормативную базу диссертации составляют международные договоры, в том числе договоры, учреждающие Европейские сообщества и Европейский Союз, и

иные акты, регулирующие деятельность данных объединений. Значительное место отведено исследованию практики судебных органов ЕС и национальных судов государств-членов. Привлечён проект Евроконституции, а также другие документы, в которых отражены типичные и особенные черты ЕС как наднациональной организации, применяющей в своей политике – правовой деятельности федеративные инструменты. В работе использован также обширный фактический материал, характеризующий интеграционные процессы.

При написании диссертации использовался ряд научных методов, среди которых: сравнительный, нормативный, системный, исторический и логический.

Сравнительный метод оказался наиболее эффективным в процессе изучения нормативных и иных правовых актов Европейского сообщества и государств – членов в области определения статуса ЕС и вопросов распределения полномочий и предметов ведения. Значение сравнительного метода для изучения проблем федерализма трудно переоценить¹.

Для исследования проблем диссертации применён также системный подход, который оказался весьма важным при определении места и роли основных принципов федерализма в системе отношений, свойственных межгосударственному образованию.

Нормативный метод использовался при исследовании правовых актов Европейского сообщества и государств – членов, определяющих объём правоспособности таких субъектов европейского права как государства, Еврокомиссия, Европарламент, Совет (министров), Суд ЕС, а также регионы и органы местного самоуправления.

Исторический подход применяется в той части, которая объясняет процесс становления и периодизации региональной политики ЕС, а также формирования ЕС как наднационального сообщества.

Использование всех перечисленных подходов могло оказаться плодотворным только в тесной взаимосвязи с логическим методом, который также является необходимым для проведения цельного и завершённого научного исследования и подведения соответствующих его итогов.

¹ О сравнительном методе в исследовании проблем федерализма см.: Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Изд-во Казанского унив-та 1998. - С.4 - 12.

Научная новизна исследования состоит в том, что оно стало первым комплексным монографическим исследованием возможностей использования основных принципов федерализма в условиях наднациональных организаций.

В диссертации выдвинута и обоснована новая юридическая концепция, отражающая основные закономерности переноса базовых федеративно – государственных конструкций на институциональные основы Европейского Сообщества.

Соответственно, она потребовала исследования ряда вопросов, которые раскрывают её содержание, но до настоящего времени не стали предметом научного анализа. К ним относятся, в частности, проблемы соотношения межгосударственного и внутригосударственного исходных начал ЕС в контексте еврофедеративного строительства, проблемы международной правосубъектности европейских регионов в контексте концепции многоуровневого управления, проблемы правовой, демократической и социальной легитимности интеграционного правопорядка.

В диссертации разработан междисциплинарный подход к исследованию интеграционных процессов, сочетающий в первую очередь юридический и политический ракурсы, также как исторический и экономический.

Основные положения и выводы, выносимые на защиту:

1. Выявлены основные закономерности применения принципов федеративного строительства в условиях межгосударственных наднациональных организаций. Показано, что в условиях межгосударственного характера взаимоотношений, принципы федеративного строительства сохраняют формально – юридическое оформление, но закономерно изменяют своё политическое качество внутригосударственных конструкций и становятся принципами межгосударственного взаимодействия.

2. Обоснована закономерность, с которой происходит метаморфоза и применение основных принципов федерализма к наднациональным организациям. Такой закономерностью является то, что под влиянием политико – правовых устоев наднационального образования все принципы федерализма копируемые с модели государств, существенно меняют свою изначальную политическую природу в русле тех базовых принципов, которые лежат в основе данного сообщества. Внешне они могут быть оформлены как принципы типичные для федерации, а по

существу при перенесении на почву ЕС качественно изменяют свои основные параметры.

3. Установлено, что при переносе федеративных из области внутригосударственного строительства в сферу межгосударственного взаимодействия сужается субъектный состав их регулирования, качественно преобразуются их цели, объект, предмет регулирования, нормативное содержание принципов.

4. Обосновано, что, если в государстве исходным началом всех основных федеративных конструкций является принцип *унитарности* или государственного единства, то в наднациональном сообществе они становятся на почву такого исходного начала как *полигосударственность*.

5. Показано, что все принципы федерализма, будучи перенесены на почву межгосударственного сообщества, приобретают содержание межгосударственных принципов и становятся автоматически продолжением общих принципов международного права *Jus Cogens*, в первую очередь, принципа суверенного равенства государств, принципа невмешательства во внутренние дела государств и других, установленных Уставом ООН, Декларацией о принципах международного права и Заключительным актом по безопасности и сотрудничеству в Европе.

6. Доказано, что федерализм (являясь в государстве основой государственного строительства), будучи перенесён на поле ЕС, также закономерно утрачивает свою фундаментальность и своё влияние на основы межгосударственного (наднационального) строительства, реализуясь на новой почве лишь в качестве «надстроечного» и «оформительского» принципа. Показано, что в результате такого переноса федеративные принципы приобретают вторичный характер и производный от общих принципов международного права.

7. Установлено, что, несмотря на утрату своей изначальной фундаментальности, в результате «пересадки» одни принципы федерализма реализуются на наднациональном уровне эффективнее, чем в государствах (как, например, субсидиарность, пропорциональность, принцип равноправия субъектов федерации). А другие, напротив, на уровне ЕС выхолщивают своё содержание и свою изначальную организующую силу, как, например, принцип верности, верховенства, частично – правило преюдиции. Они реализуются уже больше на «дружеских» основах и международно – правовом принципе взаимности.

8. Дано новое представление о принципе субсидиарности, как квинтэссенции идей федерализма, отличающееся от традиционного. Суть его в том, что как внутригосударственный принцип, он «трансплантируется» на ЕС лишь в качестве общей и довольно аморфной идеи, ибо не имеет в государственно – правовых материях конкретного и детализированного нормативного содержания. Обосновано, что только на почве Евросообщества он приобрёл своё настоящее конкретное нормативное содержание и меру жёсткости как политико – юридический принцип с чёткими критериями и мерой ответственности.

9. Выявлено, что публично – правовой структуре ЕС присуща определённая федеративная логика. Она заключается в том, что федерализм, как организационный принцип, это инструмент для устранения социальных дисбалансов. И в этом качестве федерализм ЕС оказывается эффективным для сглаживания противоречий и устранения внутрисоюзных дисбалансов не менее чем федерализм государства. Показано, что в его арсенале и там и там находятся одни и те же механизмы консультаций, переговоров, методы консенсуса, большинства, компромиссов, парадипломатии, трансграничное сотрудничество и т.п.

10. Обосновано, что правовая база государств и Евросообщества, определяющая возможности европейских регионов, недостаточна для выполнения ими функций третьего управленческого уровня в структуре еврофедерации, в результате чего еврофедеративная концепция «многоуровневого правительства» реализуется далеко не в полную силу.

11. Вместе с тем, аргументировано и наличие элементов т.н. системы «многоуровневого управления в ЕС»: Комиссия ЕС – государство – регионы. Главным аргументом в её пользу может служить Еврокомиссия, которая, несмотря на производность своих полномочий от государств, уже не может быть упразднена ими. Она укрепилась как самостоятельный уровень политической вертикали, весомо влияющий на правопорядок в Европейском сообществе. С другой стороны, регионы как её третий уровень, также в состоянии участвовать в деятельности комитета регионов и напрямую влиять на евrorешения.

12. Обоснованы и внесены коррективы в состав основных признаков наднациональности, список которых следует пополнить за счёт таких свойств как:

(1) наличие в деятельности Суда ЕС элементов кассационного судопроизводства, свойственных лишь внутригосударственным судам;

(2) широкая юрисдикция суда ЕС, придающая ему черты «конституционного суда», а после ратификации проекта Евроконституции - суда по правам человека в ЕС;

(3) правовые и фактические возможности евроструктур расширять свои собственные полномочия в тех областях, которые прямо не указаны в договоре;

(4) высокая степень автономности наднациональных Еврокомиссии и Европарламента в выборе содержания и форм своего поведения;

(5) расширенный круг субъектов, непосредственно участвующих в европейском нормотворчестве;

(6) наличие единой валюты с единым эмиссионным центром, находящимся в управлении организации.

13. Обоснована необходимость исключения из числа наднациональных следующих свойств, как не имеющих «наднационального» содержания:

(1) финансовая автономия ЕС;

(2) высокая нормативная сила актов ЕС;

(3) система органов ЕС;

(4) метод голосования квалифицированным большинством;

14. Внесено обоснованное понимание, что Евросообществу как наднациональной организации присущ существенный разрыв между формой и содержанием, поскольку наднациональные особенности ЕС носят лишь политический характер. Они проявляются лишь в фактических взаимоотношениях между субъектами внутри альянса, но юридически они пока не нашли оформления ни в учредительных договорах, ни в других актах ЕС.

Теоретическая и научно - практическая значимость работы.

Проведённое исследование позволяет восполнить пробел на научное исследование использования в формировании и деятельности наднациональных организаций принципов и конструкций, присущих федеративному государству. Диссертация позволяет подвести под эти фактические процессы теоретический фундамент, которого пока нет.

В учебно – методическом плане значение данного исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в учебном процессе в вузах РФ в курсе преподавания европейского права, международного права, конституционного права, политологии международных отношений, при чтении

специальных курсов и подготовке научных разработок и учебных пособий, касающихся многих проблем международных организаций.

Выводы и положения, сформулированные в работе, могут найти применение в деятельности российских государственных ведомств, как регионального, так и федерального уровня по формированию концепции и организации практического взаимодействия с управленческими структурами ЕС и его государств – членов в процессе сближения российского и европейского законодательств и выполнения иных задач, предписываемых двусторонними договорами.

Опыт евроинтеграции, обобщенный в диссертации, может быть эффективно воспринят и в таких межгосударственных организациях с участием России как СНГ и ЕВРАЗЭС.

Апробация исследования

Материалы диссертации нашли отражение в опубликованных автором монографиях, статьях, эссе, программах учебных курсов, составленных, в том числе, в рамках проекта «Темпус». Некоторые из них опубликованы на немецком и английском языках в рамках сотрудничества с Академией европейского права (г. Трир), в публикациях в изданиях при поддержке фонда Боша, а также на интернет-сайтах.

Автор исследования многократно выступал с докладами и научными сообщениями, посвящённым рассмотренным в диссертации проблемам на различных конференциях, коллоквиумах и иных научных заседаниях, в том числе и за рубежом.

Большую помощь в подготовке диссертации оказали научно-исследовательские стажировки в российские и зарубежные вузы и консультации профессоров Казанского государственного университета М.Х. Фарукшина (в области федерализма) и Г.И. Курдюкова (в области международной правосубъектности). Изучение различных аспектов данной работы стало возможным благодаря помощи профессора университета г. Галле Вернера Менга, профессора университета г. Гент Марка Мареску, которые на разных этапах подготовки монографии предоставили автору превосходные условия для исследовательской работы в своих вузах. Это касается, в первую очередь, региональной проблематики, проблем политико – правового статуса ЕС и др.

Следует выразить благодарность немецкому фонду ДААД, равно как и Представительству Европейской Комиссии в России, которые в разное время оказали финансовую поддержку исследовательским проектам, послужившим основой написания настоящей диссертации. Особую признательность следует выразить доктору Бертрану Сорэ заведующему отделом прессы и информации Представительства ЕС в РФ. Разработка определенной части материала осуществлена в рамках проекта «Темпус», в связи с чем следует выразить признательность профессору университета г.Лёвен Катлин Малфлит, создавшей реальные возможности для научного сотрудничества и изучения проблем европейского правотворчества т.н. наднационального Decision Making.

Наконец, важная часть исследования проделана благодаря фонду им. Конрада Аденауэра. Ему, а также директору Института им. Макса Планка профессору Армину фон Богданди, обеспечившему возможность завершить работу, также следует отдельная благодарность.

Структура и содержание исследования

Диссертация состоит из введения, пяти глав, девятнадцати параграфов и двадцати восьми подпараграфов. Исследование венчается заключением, списком использованной литературы и приложением.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются цели, задачи, методология исследования, его научная новизна и практическая значимость, формулируются основные выводы и положения, выносимые на защиту. **Глава I «Наднациональность и наднациональные организации (на примере Европейского союза)»**, имеющая вводный характер, включает пять параграфов и посвящена теоретическим вопросам формирования и деятельности международных организаций с признаками наднациональности. В § 1 **«Понятие и политико – правовое содержание наднациональности и наднациональных организаций»** даётся понятие и раскрывается политико – правовое содержание наднациональности и наднациональных организаций. Даётся ответ на вопросы: что такое наднациональность, какова та исходная политико – правовая база, на которой должны осесть принципы федерализма, сформировавшиеся в государствах и перенесённые на почву ЕС. В параграфе, с учётом новелл, вносимых проектом Евроконституции, а также современных доктрин, отсеиваются черты, стереотипно присваиваемые данному понятию, но, по

существу не свойственные ему. Показывается динамика в доктринальном понимании и определении наднациональности в процессе евроинтеграции.

В подпараграфе показана история формирования основных признаков наднациональности, которые зародились не в ЕС, а на базе других межгосударственных объединений с подобными же характеристиками, например, Бенилюкс, Германский таможенный союз 1834 г., Дунайский союз 1856г. и даже Рейнский союз 1815г.

Выделяется главное свойство ЕС как наднационального сообщества, которое проявляется в *методе принятия властно-политических решений*. От того, кто и как их принимает (включая и самые важные) зависит и характеристика данной структуры.

Делается вывод, что специфика у таких организаций бесспорно есть и данный термин более точно отражает её. Им выражается *субординационность* отношений между евроструктурами и государствами, которая выражена значительно больше, чем в других международных организациях. Этот термин сегодня признан как характеристика Евросоюза с классификаторской целью для выделения из числа других международных организаций.

§ 2 «Исходные начала политико – правовых отношений в ЕС и государствах» также является в известной мере вводным, поскольку посвящён ещё базовым вопросам, а именно исходным началам или принципам, на которых базируются такие политические образования как государство и межгосударственный союз (ЕС). Он необходим для дальнейшего выяснения тех метаморфоз, которые закономерно происходят с принципами федерализма в результате их перемещения с почвы государства на почву Евросообщества. Без чёткого представления об этой фундаментальной стороне дела невозможно будет ясно представить далее как такое перемещение сказывается на нормативном содержании федеративных принципов, на субъектном составе, на его объекте, предмете, целях.

Даётся понимание, что эти фундаментальные исходные начала крайне неподвижны и не подвержены изменениям, подобным надстроечным принципам, к которым мы относим принципы федерализма. Это наиболее сущностные конструкции образований обоих видов. В самом общем виде мы определили эти начала следующим образом: организация и деятельность ЕС базируется на

полигосударственной основе, а государства – члены, напротив, базируются на *унигосударственном* принципе.

В основе Евросообщества лежит международное право и международный договор. Отношения внутри ЕС строятся между его главными субъектами – государствами. Характер этих отношений – координационный, равноправный экономически, политически, социально. Взаимодействие базируется на взаимоуважении, взаимности, неподчинении друг другу, на компромиссах и согласовании политических волей. Полигосударственный принцип конкретизируется в нескольких более конкретных принципах. Все они лежат в плоскости международного права: принцип суверенного равенства государств, невмешательства во внутренние дела государств, территориальной целостности государств, равноправия и самоопределения народов, добросовестного выполнения обязательств, мирного разрешения споров и др. Соответственно, они общеобязательны для государств и международных организаций. Два из них, имеющие самое актуальное звучание в последние годы, раскрываются более детально. Это «суверенное равенство» и «невмешательство». С тем, чтобы их можно было далее сопоставить с федеративными принципами, выросшими на почве государства, даётся их обобщённая характеристика по объекту, предмету, субъектам, целям, нормативному содержанию.

Те же задачи поставлены и перед подпараграфом 2.1. только в отношении *«Исходных начал отношений в рамках государств»*. Унитарность, означающая единство законодательной, исполнительной и судебной властей, моноцентричность, является фундаментальным строительным камнем для государства. Это то, что принципиально отсутствует у межгосударственных союзов. Точно также даётся его характеристика по объекту, предмету, субъектам, целям и нормативному содержанию.

Делается вывод, что между двумя фундаментальными принципами организации и функционирования существует принципиальная разница, которая сказывается на всех надстроечных организационных конструкциях и принципах, включая, перенесённые из внутригосударственной сферы, принципы федерализма.

Данный параграф логически завершается подпараграфом 2.2. *«Последствия переноса на почву ЕС инородных конструкций»*.

В нём даётся сопоставление обобщённых ранее характеристик и делается вывод, что в результате совмещения межгосударственных и

внутригосударственных политико – правовых характеристик Евросообщество стало в определённой степени гетерогенным образованием. Оно базируется на международном праве и международном договоре. И одновременно включило ряд конструкций, обязывающих ЕС функционировать по методам несвойственным его исходному началу. Следствием стало то, что в результате такой трансплантации организация вступила в полосу внутренних противоречий и коллизий. Поэтому, по сделанному заключению, если принципы межгосударственного взаимодействия сохраняют свою изначальную меру жёсткости как базовые принципы, то вторые – привнесенные (инородные) утрачивают её либо частично, либо полностью, что сказывается на их эффективности. Происходит существенный разрыв между формой и содержанием ЕС, которого нет в типичных межгосударственных союзах.

Следующий, § 3 «Объём правосубъектности и другие признаки наднациональности ЕС» призван ответить на другой фундаментальный вопрос - вопрос о полномочиях: что же, все-таки, передано и передается наднациональным евроструктурам – полномочия или суверенитет? Фундаментальный вопрос, который вводит в заблуждение одно поколение евроисследователей за другим. Его прояснение также является условием определения сущности наднационального сообщества, ибо правоспособность – основная характеристика, опираясь на которую можно дать заключение о наднациональных признаках любой организации. Рассуждения строятся на основе такой категории как суверенитет

Действительно, Евросообществу свойственна необычайная широта компетенций, освещается круг полномочий ЕС. Дается характеристика их иерархии. Раскрывается право на независимое правотворчество всех ведущих органов ЕС. Показано их проявление в правилах голосования, а также в определении финансово-бюджетной политики ЕС. С этой точки зрения оценивается и новая норма проекта Евроконституции о праве выхода из состава ЕС.

С точки зрения будущего статуса ЕС дается заключение, что, если в более частных вопросах наднациональные тенденции вполне очевидны, то вопрос суверенитета остается сложным и щекотливым для обеих сторон. Высказывания многих западных юристов и политологов сводятся к тому, что «национальное государство постепенно умирает». Но по сделанному выводу, со столь скороспелыми оценками не стоит торопиться. Если этот процесс и имеет место, то нельзя не признать, что он происходит медленно и зигзагами, о чём

свидетельствует и проект Евроконституции. Тем не менее, мы можем сказать, что он скорее идет, чем не идёт.

В § 4 «Европеизация суверенных полномочий как критерий наднациональности» даётся представление, отражающее влияние, которое оказывает европейский правовой порядок ЕС на национальные правовые системы. Даётся определение, что европеизацию в праве следует понимать как *гармонизацию и сближение* национальных отраслевых законодательств. Например, исполнение права ЕС означает для государств, что национальные правоприменительные органы обязаны: «излагать национальное право конформно с европейским; административно-процессуальное право так применять, чтобы при его применении к «европейским» сферам не было различий в сравнении с процессом применяемым в отношении к «чисто» национальным сферам. Европеизации уже подверглись национальные институты, некоторые отрасли и процедуры. Этот процесс свидетельствует о логике, свойственной федеративным отношениям.

Показано, что продолжением её и наиболее явным проявлением является способность квазифедеративных структур к фактическому устранению дисбалансов. Европейская власть зачастую действительно проявляет себя не хуже чем настоящая федерация. 50-летняя практика уже показала, что ЕС способствует достаточно эффективному разрешению в первую очередь, экономических дисбалансов. Например, по линии взаимоотношений государств (и регионов) - доноров и бенефициаров. Эффективна, проводимая им политика экономического сплочения (структурные фонды и фонд сплочения) выравнивания уровня экономического развития на основе прогрессивного развития наций; повышение уровня жизни и создание всем гражданам ЕС условий стабильности и благополучия и т.д. Дается обзор сфер, где устранение дисбалансов проводится Евросообществом наиболее зримо и успешно. Он показывает, что, несмотря на отсутствие формальной фиксации «федеративного» статуса, ЕС успешно выполняет функции «фактической еврофедерации» по устранению дисбалансов.

§ 5 «Наднациональный и межгосударственный методы интеграции» посвящён двум основным методам интеграции. В суммарном виде они представлены как «межгосударственный» и «надгосударственный». Общеизвестно, что основная напряжённость в ЕС существует именно по линии «межгосударственное - наднациональное». За всеми дискуссиями о двух

скоростях, разных концентрических кругах в ЕС или наднациональности стоит *базовый конфликт* между политикой слияния и политикой межгосударственного сотрудничества или, точнее, то *субординация* или *кооперация*. Исторический экскурс показывает, что периоды главенства одного сменялись другим.

Делается вывод, что, несмотря на все «спады» и «подъёмы», межгосударственный метод сотрудничества остаётся в союзе доминирующим. Выявляются причины и показывается тяготение государств-членов к прямому межправительственному сотрудничеству даже невзирая на наличие наднациональных инструментов. Суммируются основные доктринальные позиции относительно статуса ЕС. В заключение формулируется вывод, что, несмотря на статус классического межгосударственного образования, у сообщества есть немало признаков, характеризующих его как своеобразное образование.

В рамках главы 2 **«Метод принятия управленческих решений как основная характеристика принципа наднациональности»** проводится комплексный анализ метода принятия управленческих решений в ЕС как основной характеристики принципа наднациональности. С привлечением практических данных выясняется степень «правотворческой» самостоятельности еврорешений. Процедура принятия решений разделяется в главе на две стадии: внутринациональную и коммунитарную (наднациональную). Определяется объём наднациональной компоненты в принятии евроактов. Выясняется степень участия Европарламента в наднациональном правотворчестве.

В данной главе выделяется два параграфа. В § 1 **«Метод принятия наднациональных европейских решений»** анализируется и даётся оценка собственно коммунитарной стадии правотворчества. Заключается, что в целом метод коммунитарных решений не отличается от международно-правового и принципиально остаётся по существу соглашением между независимыми субъектами международного права [государствами] по поводу установления правил их взаимного поведения и придания таким правилам юридически обязательного характера. То есть взаимное согласование воли государств, плюс участие еще одного игрока - Еврокомиссии. Раскрывается роль наднационального правотворчества, которая, базируясь на процессах согласования воли государств, является факультативной. Это метод типичной международной организации, а пока ещё не федеративного государства, функционирующего однозначно по принципу субординации.

В подпараграфе 1.1. исследуется *«специфика наднациональных актов»*. В нём обосновано заключение, что в ЕС сменилась лишь форма утверждения каждого конкретного акта. Теперь все они заранее трансформированы учредительным договором и договором о вступлении в ЕС. Международное право давно знает такие нормы как акт генеральной трансформации. А сами регламенты и решения – самоисполнимые нормы. В то же время, в нормативной силе евроактов есть и особенности. Для регламентов и решений формально действительно исключена традиционная процедура парламентской ратификации. К тому же, наднациональные акты действительно имеют большое функциональное преимущество – скорость, унифицирующий эффект, экономичность и т.п. Правовые инструменты [ЕС] имеют гораздо более определенную правовую судьбу, чем типичные международные договоры, ибо указанные правотворческие проблемы регулируются в его собственных органах. Унификация по - европейски лишилась большинства из недостатков, свойственных международным конвенциям. ЕС уже подходит к задаче составления единых кодексов и отраслевых сводов евронорм.

К числу важнейших характеристик наднациональности справедливо относят и такое свойство евроактов как *«верховенство перед национальными законами»*. Правда, оно не распространяется на конституционное право. В практике появился и такая форма акта как «прямая директива». Его нет в договоре, но есть в практике. Этот “свершившийся” факт следует расценивать как ползучее расширение сообществом собственных [наднациональных] полномочий. Все эти особенности суммируясь, приводят общему выводу, что главная особенность наднациональных европейских актов и их нормативной силы – это, всё же, их прямой непосредственно-действующий характер, что несвойственно типичному международно – правовому регулированию. Плюс к этому - ряд функциональных преимуществ, аналогичных внутригосударственным федеративно – подобным порядкам.

Подпараграфы 1.2. *«Роль институтов ЕС в наднациональном правотворчестве»*, а также 1.4. *«Диапазон самостоятельности органов ЕС в принятии евrorешений»* освещают объём полномочий всех ведущих евроорганов на осуществление собственных независимых правотворческих действий. Особое внимание уделяется правотворческой компетенции Еврокомиссии. Её правоспособность производна от государств и носит вторичный характер. Она

принципиально ограничивается только подготовкой проекта предложения. Её дело только инициатива и техническая проработка проекта. Точку в принятии наднациональных решений ставит Совет министров.

В отдельном подпараграфе 1.3. рассматривается и *«роль наднационального парламента в принятии властных решений»*, где показывается проблема т.н. демократической легитимации в ЕС, означающий, что порядок принятия и исполнения европейских решений свидетельствует о монополии исполнительных органов (как национальных, так и супранациональных) на единое нормотворчество. Отдельно даётся характеристика проекта Евроконституции относительно участия в европейском правотворчестве национальных парламентов. Характер новелл в этой части указывает на то, что после 50-ти лет усилий по «расширению» и «углублению» коммунитарного метода решений, Сообщество легально возвращается в лоно международного права – к методу традиционного межгосударственного сотрудничества и прозрачной зависимости и подчинённости данной международной организации государствам – учредителям.

Полицентричность процесса принятия решений в ЕС раскрывается ещё в одном подпараграфе 1.5. *«Наднациональная специфика принятия евrorешений»*, где фиксируется ряд признаков, выделяющих ЕС из ряда других международных организаций. Это первичность её правотворчества по отношению к правотворчеству самих учредителей; акты ЕС принимаются от её собственного имени; нетрадиционно высокий уровень единообразия права в государствах-членах; конкретные способы согласования воли государств также имеют особенности; законодательный процесс в ЕС - более прозрачен, чем подготовка международных договоров.

§ 2 «Методы голосования» сфокусирован на детализации т.н. метода большинства, который раскрывается в подпараграфе 2.1. *«Метод большинства»*. Метод голосования - это одна из важнейших наднациональных и еврофедеративных особенностей ЕС. Она существенно отличает ЕС от других союзов, в которых действует типично международно – правовой принцип: «одно государство – один голос». Показана практика и последствия несовпадения мнения государства с решением большинства. Для полноты представления введён и исторический аспект, рассмотрение которого выделено в подпараграф 2.2. *«К истории противоборства: «большинство» – «единогласие» в ЕС»*

В заключение параграфа и главы в целом говорится, что даже при принципиальном сохранении метода единогласия, сегодня более 80% всех решений, относящихся к внутреннему рынку, принимается квалифицированным большинством голосов. Принцип 1 государство – 1 голос (т.е. суверенного равенства) в ЕС поколеблен. И этот факт, наряду со многими другими, говорит сам за себя. Суммируются признаки наднациональности и вносится предложение скорректировать их традиционно принятый набор с учётом проекта Евроконституции, а также более детального анализа некоторых основополагающих признаков наднациональности.

В главе 3 осуществляется переход от проблем наднациональности к рассмотрению **«Понятия наднациональной европейской федерации»**. В ней дается ответ на вопрос, что такое европейская федерация с точки зрения права и политики и как реализуются в практике ЕС основополагающие принципы федерализма. Выяснение этих вопросов начинается с учредительных договоров. Показывается, насколько велика аморфность и расхожесть представлений о том, что такое еврофедерация от В.Хальштейна и Р.Шумана до современных определений. Отмечается, что в основном западноевропейская научная мысль повернула от эйфорических предсказаний скорого построения еврофедерации к реалистическому взгляду на межгосударственную природу сообщества

Тем не менее, общий вывод более умерен: устройство ЕС и его право, пусть лишь номинально, впитало в себя федеративно – подобные конструкции, которые классически выражены, например, в Федеративной Германии. Им также посвящён специальный параграф § 1 **«Федеративные характеристики ЕС»**. В учредительные договоры о евросообществах введены многочисленные элементы федеративной структуры, которые сыграли важную роль для дальнейшего строительства Сообщества. Применительно к ЕС федерализм рассматривается в широком смысле, т.е. как система или всеобъемлющий структурный принцип, при котором существует несколько уровней принятия решений. Причём нижние структуры сохраняют свои региональные и социальные особенности и определенную автономию, но, в то же время, находятся в связи с вышестоящей и всеохватывающей организацией власти. К таким характеристикам отнесены: институциональное устройство ЕС, Комиссия как аналог федерального правительства, Европарламент, правовые акты ЕС как подобие административно – правовых предписаний государств, финансовая система, Суд ЕС, европейское

гражданство, распределение компетенций, многоуровневое управление ЕС, способ разрешения конфликта разноуровневых компетенций, введение в правовые материи ЕС базовых принципов федерализма, автономность наднационального правопорядка.

Как наиболее существенный признак ЕС как федерации, особого рассмотрения потребовала так называемая трёхуровневая модель ЕС. Ей уделён специальный **§ 2 «Трёхуровневая модель Европейской федерации»**. В нём на конкретных нормативных актах показывается, что вопреки распространённому мнению о широких внешнегосударственных полномочиях регионов, право последних на прямое участие в наднациональном правотворчестве существенно ограничено внутренним конституционным законодательством. В то же время эта концепция получила самую широкую легитимацию в общественном европейском сознании. Модель раскрывается в двух подпараграфах: 2.1. *«Идея «Европы регионов» и многоуровневого управления в ЕС»* и 2.2. *«Коммуны как управленческий уровень Еврофедерации: компетенции на самостоятельное участие в ЕС»*. В них рассматривается политика регионализации ЕС. Она даётся в историческом, правовом и политическом аспектах. Показаны истинные движущие силы политики регионализма в Европе. Освещаются вопросы международной правоспособности регионов интеграционного блока. Раскрываются реальные возможности регионов быть полноправным участником трёхступенчатой, федеративно конституированной Европы.

Во второй части исследованию подвергнута правоспособность и фактические возможности коммун не только как участника хозяйственной жизни, но и как части публичного управления Евросообщества. Приводимые в разделе нормы основополагающих международных договоров о ЕС дают возможность убедиться в том, что регионы никак не фигурируют в них как самостоятельные субъекты европейской управленческой деятельности.

Внутренние законы также не ввели дополнительных правовых возможностей для участия регионов во внешнегосударственной европейской сфере, кроме тех, что уже имелись до вступления в ЕС. Однако у них появились, начиная с 1993г., а фактически с 1995г., возможности напрямую принимать участие в выработке европейской политики через Комитет регионов. Они незначительны, но, всё же, есть и Комитет регионов даже вошёл в число евроорганов, участие которых в правотворческой процедуре обязательно. В то же время, надо признать, что это ещё

недостаточное новшество для качественного перелома в вопросе расширения объёма международной правоспособности. Практика ЕС, всё – таки, ещё не внесла новшеств в теорию международной правосубъектности регионов.

Этот вывод распространяется и на следующий параграф, специально посвящённый возможностям регионов и коммун влиять напрямую на формирование европейской политики - § 3 **«Комитет регионов – европейский Бундесрат»**, который является логическим продолжением предыдущего. В нём раскрывается статус Комитета регионов, как института ЕС, специально предназначенного для представительства национальных регионов на уровне союза. Он посвящён не только процедурам участия регионов в коммунитарном правотворчестве, не только системе прямого представительства регионов и местных органов при ЕС, но и слабостям его административного ресурса. Выясняется, что Комитет регионов на самом деле поддерживает сложившееся распределение полномочий между центральным и региональными правительствами в вопросах внешнегосударственной деятельности. В одном из своих «мнений» (Opinion) он конкретизировал и подтвердил, что «только государства-члены ответственны перед Евросоюзом за имплементацию европейских правовых предписаний».

В §4 **«Суд ЕС – наднациональный конституционный суд»** выявляется и вводится в классификацию признаков наднациональности такая особенность ЕС как Люксембургский суд, точнее, расширение объёма юрисдикции Суда ЕС до статуса суда, близкого по юрисдикционности национальному конституционному. Усложнение интеграционных процессов привело со временем к расширению как сферы юрисдикции суда ЕС, так и круг лиц, обладающих правом апелляции. В результате сегодня он берёт на себя уже несколько ролей: конституционного суда (контролирует соблюдение учредительных договоров); административного суда (занимается жалобами физических и юридических лиц в делах о нарушении правовых евроактов); суда по гражданским делам (по делам, например, возмещения ущерба сообществу и взыскания задолженностей); арбитражного суда (в спорах между государствами-членами); экспертной инстанции (проводит экспертизы соглашений с третьими странами и организациями). Столь широкая подсудность наводит на мысль об отличии его от традиционных международных судов. Правда, всё ещё сохраняется его принципиальное отличие и от судов внутригосударственных.

Дается оценка правовому конфликту между ЕС и государствами, сторонами которого были Суд ЕС и Конституционный суд ФРГ, длившемся почти 40 лет и завершившемся признанием его государствами-членами “законным судьёй”, который сам теперь (вместо собственных конституционных судов) обязан заботиться о нерушимости национальных конституций. Этой своей компетенцией, хотя и не оформленной договором, он действительно напоминает федеральный конституционный суд. Вскоре, после ратификации проекта Евроконституции, он вероятно, будет легитимирован и как суд ЕС по правам человека. Кроме этого важнейшее значение для укрепления за ним этого «наднационального» и еврофедеративного имиджа имеет и т.н. преюдициальная процедура. Правда, этот баланс межгосударственных и государство – подобных компетенций довольно зыбок.

§ 5 «Характеристика политико – правового статуса ЕС», сфокусирован на вопросах политико – правового статуса ЕС. В подпараграфе 5.1.

«Юридическое качество Евросообщества», детально исследуется юридическое оформление понятия наднациональность. Выясняется, что понятие «наднациональное сообщество» имеет скорее философское и политическое значение, чем юридическое. Никакого нового юридического качества не прибавилось у Европейского Сообщества и благодаря факту его включения (как и двух других сообществ) в состав Евросоюза в 1992г. Заключается, что европейская правовая интеграция носит, успешный, однако, в основном пока только *технический характер*, который обусловлен сохранением на сегодняшний день её традиционной международно - правовой основы.

Следующий подпараграф 5.2. *«Проект Евроконституции о правовом статусе ЕС»*, посвящён анализу проекта Евроконституции с точки зрения выражения им «нового» качества ЕС. Данный раздел фокусируется на анализе новелл, вводимых проектом Евроконституции в материально – правовые сферы. Оценивается их политическое значение. Рассмотрение их вкупе с теми задачами, которые ставились перед конституционной реформой, привело к общему выводу, что основная задача конституционной реформы - юридико-техническое усовершенствование текста договора – не могло дать и не дало нового качественного импульса дальнейшего развитию статуса ЕС по государство – подобному руслу. Соответственно, *«перспектива ЕС с точки зрения правового статуса»*, которая анализируется в следующем подпараграфе 5.3., не внушает

уверенности в возможности смены политико – правового качества ЕС в обозримой перспективе. Сопоставление различных точек зрения на этот предмет, исходящих как от ученых, так и от политиков национального и европейского уровня, выказывает осторожность и взвешенность с которой они подходят к его определению.

В этой связи поднимается вопрос о соответствии наименования нового уставного документа политико – юридическому качеству альянса. Исследование приводит к выводу, что готовящийся акт не станет Конституцией всех граждан Евросоюза. Ему предначертана судьба международного договора суверенных государств, что отражено уже в самом его названии: «Договор, учреждающий Конституцию для Европы». При этом, очевидно, что институциональные реформы продолжатся в самых разных сферах ЕС.

В главе 4 «Основные принципы федерализма и их политико – правовое определение в Евросоюзе», анализируются основные принципы федерализма и их политико – правовое определение в Евросоюзе. Проводится их сравнение с федеративными государствами, входящими в наднациональный союз. Можно сказать, что в обобщенном виде эта глава выражает самую суть диссертации. Её цель не просто описать базовые принципы федерализма, воплотившиеся в ЕС, а сопоставить их нормативное содержание, цели, субъектный состав, объект, предмет и основной метод в Евросообществе с входящими в него федерациями. Задача главы - выяснить насколько полно они реализуются на базе этого наднационального объединения и каковы *«издержки» и закономерности* их переноса из внутригосударственной сферы в наднациональную, как они используются в новых условиях. Какова эффективность принципов федерализма в новой среде и новых условиях. Для этой цели в начале главы мы были вынуждены обратиться к теории эффективности норм права. На её основе показывается, как при сохранении в основном наименования принципов федерализма, их *«трансплантация»* на надгосударственную почву в то же время влечёт изменение *целей регулирования, их нормативного содержания, резкое сужение субъектного состава, также как объекта, предмета и методов регулирования.* Другими словами, почему в государстве федеративная форма соответствует содержанию внутригосударственных отношений, а в межгосударственном союзе форма и содержание столь различны.

Эти изменения, вызванные политико – правовыми устоями Евросообщества, проявляются с неизменной закономерностью. В результате действия такой закономерности между формой и содержанием ЕС наблюдается глубокий разрыв, когда, с одной стороны, федерализм принят и используется как архитектурный принцип и теоретическая концепция, а с другой, они не затрагивают фундаментальных основ и не мешают союзу реализовывать себя по правилам межгосударственной организации. Действительно, сравнение федерации наднационального образца с федерацией государственной показывает с одной стороны организационно – инструментальное сходство, а с другой фундаментальное различие этих двух федераций.

Исследование приводит к выводу, что с переносом в условия ЕС, происходит не только смена политической сущности федеративных принципов (из внутригосударственных в межгосударственные), но и их переподчинение базовым исходным началам данного сообщества. В результате при формальном сохранении «федеративных» наименований все они становятся по существу межгосударственными и продолжением (конкретизацией) таких исходных начал как суверенное равенство, невмешательство во внутренние дела государств и т.д. В новой среде, в условиях международного права и межгосударственных отношений принципы федерализма меняют свои внутригосударственные характеристики на межгосударственные.

Действительно, как конкретизируется в последующих разделах, все принципы: и распределения полномочий, и субсидиарности, и пропорциональности, и верности (лояльного сотрудничества), будучи изначально федеративно - государственными, при «трансплантации» на ЕС становятся межгосударственными, расстаются со своей внутригосударственной основой и лишь укрепляют собой такие принципы международного права: суверенного равенства и невмешательства во внутренние дела государств, являющихся фундаментом ЕС. Заключается, что их внутригосударственное качество как инструмента оптимизации распределения полномочий между регионами и центром при переносе на ЕС преобразовалось в качество инструмента по распределению полномочий уже между другими субъектами: центром и международными структурами. Т.е. в данном случае во всех без исключения принципах полностью отпадает внутригосударственный элемент, лучше сказать, внутригосударственная

основа и заменяется международно – правовой. В этом видится **общая закономерность** присущая всем рассматриваемым принципам.

Соответственно новой политико – правовой базе начинают вести себя и перенесённые принципы. Новая основа сказывается на их поведении в целом, точнее, на их нормативном содержании, которое радикально меняется в соответствии с потребностями уже не государства, а международного сообщества. Так, поскольку государства являются учредителями Евросоюза, то и принципы федерализма, которые в государстве работают в первую очередь на интересы регионов и местного самоуправления, в наднациональном сообществе начинают работать на интересы государств и центральных правительств. В результате этим укрепляются лишь указанные международно – правовые принципы. Задача же государственного единства и эффективности внутригосударственного управления остаётся за бортом их регулирующего действия, либо перемещается в разряд второстепенных.

Показывается, что принцип сотрудничества и плюрализма, свойственный межгосударственному объединению, как показывает практика, всегда берёт верх над принципом унитаризма, свойственным любому государству. От этого федеративные принципы начинают вести себя несколько «неестественно» для их типичного поведения в государстве. В итоге от них остаётся в неприкосновенности лишь первоначальное наименование, но полностью преобразуется содержание. Меняются цели трансплантируемых принципов. Сужается круг субъектов правоспособных принимать властные решения – до двух: государства и евроструктуры. Регионы и местные органы власти уже не числятся в арсенале их адресатов. Соответственно меняется объект и предмет их праворегулирующего предназначения. Метод административной субординации, свойственный внутригосударственным отношениям, уступает место межгосударственной координации и компромиссам.

В то же время эта естественная для таких союзов трансформация политической природы не отменяет их организующего характера по федеративной модели. В европейской квази – федерации государства, несмотря на все погрешности, в целом замещают место регионов. Поэтому основные принципы федерации, хотя и в довольно суррогатном виде, всё же, разворачивают своё действие и в наднациональном сообществе.

Что касается принципов федерализма, то, как можно убедиться по научной литературе, среди авторов до сих пор не сложилось чёткого понимания критериев и принципов федерализма. Их перечень остаётся открытым. Опуская нескончаемую дискуссию о них, мы останавливаемся на том, что к числу принципов федерализма, которые имеют свою конструкцию, логику и меру жёсткости» следует отнести: *принцип распределения полномочий и предметов ведения, принцип субсидиарности, принцип пропорциональности, принцип верности федерации, принцип верховенства федерального права над «земельным»*. Заметим, что последние два могут быть с таким же успехом отнесены и к принципам унитаризма.

Соответственно, тематически специализированы и составляющие главу параграфы: §1 «Федеративный принцип разграничения полномочий и предметов ведения», §2 «Принцип субсидиарности», §3 «Принцип пропорциональности», §4 «Принцип верности союзу (лояльного сотрудничества)», §5 «Принцип демократизма». В заключение каждого параграфа систематически даётся специальный, короткий подраздел под единым наименованием: *«Суть изменений, претерпеваемых принципом при переносе на почву ЕС»*. Она [суть изменений] состоит, по нашему мнению, изложенному в диссертации, в том, что все федеративные принципы при перенесении на почву Евросоюза изменяют свои основные параметры. Внешне они продолжают выглядеть как типичные для федерации принципы. Наиболее показателен в этом отношении проект Евроконституции, который напоминает конституцию федеративного государства. Но фактически типичное для децентрализации государственной власти «распределение» при переносе трансформируется и суживается до межгосударственного «наделения» полномочиями. Формально в проекте договора речь, как и должно быть в федерации, идёт о распределении, об исключительных и совместных полномочиях. А по существу продолжает действовать и доминировать типичный для международного права и межгосударственного сотрудничества принцип наделения полномочиями. Юридически принципы «распределения полномочий», «субсидиарности», «пропорциональности» и там и там остаются под тем же наименованием, а политически и фактически они преобразуются из инструмента внутригосударственного устройства в инструмент межгосударственного взаимодействия.

В то же время было невозможно уйти от открытия, которое можно назвать сопутствующим нашей основной линии исследования. В подпараграфе 2.1.

«Нормативное содержание принципа субсидиарности», этому принципу, точнее, раскрытию его действительного нормативного содержания, было уделено особое внимание. Дело в том, что стереотипный взгляд на «субсидиарность», принятый в кругах исследователей, далеко не соответствует её фактическому и юридическому содержанию. Он, вкратце, состоит в том, что это внутригосударственный принцип, который вырос на почве Федеративной Германии, нашёл полное юридическое закрепление в её правовых материях и развернул в этом государстве своё классическое действие. А затем, якобы, в таком совершенном виде усилиями той же ФРГ, перенесён на почву ЕС.

«Новый взгляд на принцип субсидиарности» изложен в одноимённом подпараграфе 2.2. Он заключается в том, что его вообще едва ли можно считать принципом «государственного» федерализма. Скорее наоборот, он прекрасно работает на межгосударственной коммунитарной почве, т.е. принципе суверенного равенства государств и остаётся малоэффективным инструментом для практического применения на уровне государства. Несмотря на все конкретно указанные в диссертации нормы конституции ФРГ, которые зачастую относят к дефинициям субсидиарности, она имеет в данном федеративном государстве самое слабое выражение. А в Евросоюзе, напротив, принцип субсидиарности получил самое полное развитие и настоящий расцвет. Как можно судить по литературе, это утверждение довольно ново, требует ответственности со стороны заявителя, поэтому на его аргументацию не жалеется места и оно убедительно подтверждается нормативными источниками, детализирующими и сопоставляющими его нормативную силу в ФРГ и в ЕС самым обстоятельным образом.

Это исследование приводит к выводу, что политико – правовая природа принципа субсидиарности и там, и там действительно принципиально различна. В этой части закономерность, присущая переносу всех остальных принципов, продолжает действовать и здесь. Но как принцип, как основная идея, с помощью которой организуются взаимоотношения ЕС и государств-членов, он становится превосходным инструментом именно в ЕС и с течением времени получает все большую конкретизацию. Из аморфного и, скорее, «дружеского» принципа в государстве он превращается в ЕС в настоящий инструмент сотрудничества, наполняясь конкретным нормативным содержанием с чётким механизмом ответственности и контроля. Именно в ЕС он как принцип приобрёл настоящую меру жёсткости.

Что касается остальных принципов федерализма, то во всех случаях закономерно изменяются, как мы заключаем, цели принципов, сужение круга лиц, качественно меняется нормативное содержание, объект, предмет и метод регулирования. Все они изменяют моногосударственному принципу, целью которого является поддержание единства и гармонизированности государственного правопорядка и становятся продолжением и конкретизацией полигосударственных принципов: суверенного равенства государств, невмешательства во внутренние дела и др. Что касается метода регулирования, то в государстве он, также как и прочие федеративные принципы, имеет административно – субординационный характер, а в ЕС он наполняется другим нормативным содержанием и трансформируется в метод сотрудничества, координации, компромисса, согласования воли, свойственный межгосударственным союзам. Случается, что ранее императивный принцип, в ЕС преобразуется в диспозитивный.

Все принципы меняют субординационный характер отношений и моноцентричность контроля за его исполнением (у центра) на полицентричность и координационность.

Глава 5 «Государственная федерация как модель для формирования еврофедерации» посвящена другим принципам и правовым конструкциям, которые не играют столь же значимой роли как указанные принципы федерализма, но в определённой мере тоже влияют на формирование ЕС по федеративной модели. Их выявление в качестве таковых стало возможным благодаря междисциплинарному подходу к диссертационному исследованию. Сформулированные на основе сразу нескольких юридических наук (европейского права, теории государства и права, конституционного права Германии и процессуального права), они тоже вовлечены в политологический ракурс. Проведённое сопоставление показало насколько велико оказалось воздействие на формирование ЕС политико – правовых конструкций ФРГ. Правильнее говорить даже о модельном характере её федеративного правопорядка для Евросообщества.

К числу таких федеративных конструкций, которые оказали на ЕС модельное влияние, кроме основных принципов, следует отнести: *а) правило преюдиции; б) регионализацию ЕС; в) каталог основных прав ЕС; г) принцип верховенства наднационального права перед правом государств; д) метод квалифицированного большинства.*

Как показало исследование, эти (назовем их вспомогательными) конструкции переносятся с внутригосударственной на почву ЕС по тем же законам, что и основные принципы федерализма. Они также «теряют» субъектов, меняют цели, нормативное содержание, методы регулирования, исходные политико – правовые начала, объект и предмет регулирования. Кроме этого, содержанием данной главы показано, что все рассматриваемые принципы и правила федерализма, как основные, так и «второстепенные», зародились на внутригосударственной почве. Во внешнегосударственную сферу в столь полном исполнении они вышли лишь с появлением наднационального сообщества. При этом сами претерпели качественную трансформацию из инструментов внутригосударственного устройства в инструменты межгосударственного. Конкретно показано, как и в каких случаях ФРГ выступает в качестве модели федерализма для ЕС.

Второй параграф **«Об особенностях конкретного выражения принципов федерализма в ЕС»** является заключительным не только для данной главы, но и для всей работы. В нём обобщается и группируется перечень тех закономерных метаморфоз, которые претерпевают принципы и конструкции федерализма в целом. Делается вывод, что проведённое исследование подтверждает ведущую гипотезу о том, что принципы федерализма при переносе на почву ЕС претерпевают качественную трансформацию. Другой вывод заключается в том, что такой перенос не обязательно затрагивает наименование принципов и конструкций. При этом сходство наименований и процедурных характеристик носит лишь внешний, надстроечный характер и не подкрепляется соответствующим государственно – правовым содержанием. Это подтверждается тем фактом, что при внешнем сходстве само Сообщество, тем не менее, не перерастает в федеративное государство и остаётся неизменно в ранге союза суверенных государств, объединённых международным договором.

Обобщается также, что основополагающие признаки федерализма, при формальном сходстве, совершенно по – разному проявляют себя в разной политико – правовой среде. Если в государстве они носят базовый глубинный, *государствообразующий характер*, то в таком наднациональном сообществе как ЕС они предназначены и выполняют уже роль инструментов, способов организации и функционирования системы межгосударственных институтов ЕС, *не затрагивая внутренних сфер государств*. В первом случае федеративная организация (форма) государства чаще всего является жизненно важной опорой и

самоцелью и носит, в первую очередь, *политический характер*. Во втором целью становится единый рынок товаров, услуг, финансов, и физических лиц, т.е. торгово – хозяйственные приоритеты и, соответственно, федерализм суживается до исключительно *экономических аспектов*. Федеративные принципы вовлекаются в его оболочку европейского наднационального союза ровно в той степени, в какой они способствуют достижению этой главной цели (функционирование рынка товаров, услуг, финансов и т.д.).

Тем не менее, по заключению, внешние атрибуты федерализма в ЕС созданы. Их довольно много и, несмотря на их противоречивость и неполноту, отмахнуться от них стало на сегодняшний день уже невозможно. Тот факт, что на почве ЕС они не столь прочны и не столь фундаментальны как в государстве, не отменяет их наличия, как и самой тенденции, имеющей большую или меньшую федеративную перспективу.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируется прогноз и тенденции развития Евросообщества и Евросоюза на будущее. В частности, один из ключевых выводов основывается на том, что между государственной федерацией и европейской имеются существенные различия. Государственные федеративные конструкции вырастают на собственной, эволюционной основе. Её принципы: субсидиарности, распределения полномочий, верности федеративному союзу и пр. формируются исходя из имманентных, исторических потребностей государств, регионов и населения, складывающихся в течение многих десятилетий. В случае же европейской федерации все принципы федерализма привнесены извне в готовом виде на почву, принципиально сформированную для сотрудничества по иному, т.е. межгосударственному образцу и в значительной мере неготовую к их восприятию. Существенную роль играет тот факт, что большинство стран ЕС (22 из 25) - унитарные и не имеют позитивного опыта проживания под единой федеральной «крышей». Поэтому федеративные компоненты единого европейского правопорядка для большинства членов объективно не соответствуют их историческим и политическим традициям. 10 новых стран, недавно вступивших в ЕС, своим опытом подтверждают этот вывод. Будучи выходцами из социалистической правовой семьи, они, несмотря на все усилия и динамичность, не в состоянии преодолеть накопившиеся ранее традиции столь быстро как хотелось бы. В то же время практика показывает, что есть примеры, когда федеративные конструкции и правила после долгого неприятия, первоначально отторгаясь

государствами, через десятилетия всё же принимаются национальными правовыми системами и гармонично вписываются в единый наднациональный правопорядок (в частности, преюдициальная процедура). Анализ европейско – правовой и политической действительности убеждает в том, что по мере их «приживления» в государствах слабеет эмоциональное отторжение от них, а узко - национальное восприятие ЕС государствами расширяется до общекommунитарного. Со временем чужеродные конструкции становятся привычными и экономически действительно эффективными.

Вывод заключается в том, что наднациональные конструкции, как бы они ни были слабы сегодня, в дальнейшем, при сохранении заданных тенденций, будут приобретать всё большее наполнение в ЕС и распространение в теории и практике других организаций. Важно понимать, что федерализм, вызывающий трудности при «приживлении» к наднациональному Евросообществу, также как и любые другие политические новшества, требует времени для своей адаптации к «организму» ЕС.

Другой важный вывод состоит в том, что ЕС, по – прежнему, базируется на фундаменте полигосударственных принципов суверенного равенства и невмешательства во внутренние дела государств. Его переход на рельсы унигосударственного принципа ещё далеко не состоялся и происходит постепенно. ЕС остается полицентричным в способах формирования и принятия решений. Органы Союза и далее не обладают автономией сравнимой с государствами. Ведущим центром в принятии наиболее значимых решений остаются государства. Текст проекта Евроконституции даёт ясное представление, что вместе ней не привносится гарантий необратимости европейской интеграции. Все наиболее чувствительные для государств вопросы еще довольно долго планируется решать в Берлине, Париже, Лондоне, остальных национальных столицах. Сообщество ЕС в основном останется «сообществом национальных политиков» и после «конституционного рубикона». В т.н. интеграции явно «доминирует политическая основа, пусть даже прикрытая экономикой»¹.

Тем не менее, нельзя не видеть, что европейская интеграция заметно ускорилась в последнее десятилетие. Это показательно уже по количеству и качеству правовых актов, принятых за столь короткий период. Главный итог

¹ Стрежнева М.В. Унификация или децентрализация? (Два взгляда на прошлое и будущее ЕС) // Мировая экономика и международные отношения 1999, №10. - С.125.

формирования интеграционного правопорядка – в том, что уже достигнутый уровень гармонизации и унифицированности национальных правовых систем в основном отвечает требованиям единого рынка. Можно добавить, что с дела “Francovich” реализуется и идея о введении элементов принуждения в отношении государств, что, конечно же, будет стимулировать их исполнительность.

А если обобщить, то нельзя отрицать, что Евросоюзу в целом свойственна тенденция к политическому и правовому унитаризму. Наличие в материях ЕС принципов и правил федерализма даже в таком формально-поверхностном исполнении свидетельствует о попытках движения к политическому унитаризму ЕС, без которого немислим федерализм.

В **приложении** к работе приводится перевод известного немецкого договора (Соглашение в г.Линдау 1957г.) между землями и федеральным правительством (ФРГ), который признается классическим в смысле распределения «европейских» полномочий между центром и регионами.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ:

Монографии

1. Европейский Союз и государства - участники: взаимодействие правовых порядков (практика ФРГ). Казань. 1996. Изд-во ФЭН. 192 с. (12 п.л.).

2. Европейское право и Германия: баланс национального и наднационального. Изд-во Казанского университета 2004. Joint European Tempus Project CD JEP 21209 – 2000/RE. 589 с. (36,75 п.л.).

3. Конституция ЕС – выбор по существу или по форме? // Теоретические проблемы европейской политики, права и интеграции / Под науч. ред. проф. Л.Х. Мингазова – Казань: Изд-во Таглимат Института экономики, управления и права. 2005. Глава 1 в коллективной монографии – С.7-30.

4. Еврофедерация, Евроконституция, Евроразочарование (основные проекты ЕС) // // Теоретические проблемы европейской политики, права и интеграции / Под науч. ред. проф. Л.Х. Мингазова – Казань: Изд-во Таглимат Института экономики, управления и права. 2005. Глава 2 в коллективной монографии – С.30-70.

5. ЕС - Государства – Регионы – Коммуны: распределение полномочий // Теоретические проблемы европейской политики, права и интеграции / Под науч. ред. проф. Л.Х. Мингазова – Казань: Изд-во Таглитат Института экономики, управления и права. 2005. Глава 10 в коллективной монографии – С.261-310.

Научные статьи, стенограммы выступлений

6. Ещё раз о компетенциях Европейских Сообществ // Московский журнал международного права. М.: Международные отношения - 1992, №4, 18 с.

7. Суверенные права государств и их реализация в рамках Европейского Союза // Московский журнал международного права. М.: Международные отношения – 1995, №2, 22 с.

8. Регионы в ЕС: права на участие // Московский журнал международного права, М.: Международные отношения - 2001, №2, 31 с.

9. 12.00.10 «Европейское право»: последнее табу // Московский журнал международного права, М.: Международные отношения – 2001, №3, 8 с.

10. О международных договорах РФ и ЕС // Московский журнал международного права, М.: Международные отношения – 2002, №2, 23 с.

11. Еврофедерация – наднациональность. Об основных концепциях евроинтеграции // Закон и право, М., 2005, №5. 15 с.(С.51-56).

12. Принципы федерализма и их политико – правовое определение в Евросоюзе // Закон и право, М., 2005, № 7. 13 с. (С.3-8).

13. Еврофедерация как мнимая форма союза государств // Закон и право, М., 2005, № 8. 16 с.

14. Европейское Сообщество и европейское федералистское движение // Материалы международной конференции: «Федерализм – глобальные и российские измерения», Казань. Сентябрь 1993. 6 с.

15. К вопросу о международно-правовом статусе Республики Татарстан // Научные труды (Сборник) Института социально - экономических и правовых наук Академии наук Татарстана, Т.1, Казань, 1995.11 с.

16. К вопросу о суверенных правах государств-членов ЕС // Депонирована в РАН №47057, 23.09.1992. 9 с.

17. Полномочия германских земель как участников интеграции в рамках Европейского Сообщества // Депонирована в РАН №47056, 23.09.1992.7 с.

18. Механизм правовой интеграции в рамках СНГ // Научные труды (Сборник) Института социально - экономических и правовых наук Академии наук Татарстана, Т.1, Казань, 1995. 8 с.

19. Некоторые вопросы участия федеративных государств и субъектов федерации в международных организациях // Научные труды (Сборник) (По материалам всероссийской научно-практ. конф.: «Социально-экономические, правовые и политические аспекты формирования демократического общества: реальность и перспективы», сост. 17-18 октября 1995 г.). Т. II. Казань, 1995. 13 с.

20. Антимонопольное законодательство ЕС и России: некоторые аспекты имплементации // Экономико-правовой бюллетень (Татарское территориальное управление ГАК РФ) №№1-2, 1997, Казань, 15 с.

21. О полномочиях антимонопольных органов (зарубежный опыт) // Экономико-правовой бюллетень (Татарское территориальное управление ГАК РФ) №№3-4, Казань, 1997. 24 с.

22. Формирование единого европейского правопорядка: некоторые итоги // По материалам международной конференции: «40 лет Римским договорам...», сост. 6-7 июня 1997г. С-Петербург. 1997. 10 с.

23. Государственная помощь предприятиям по законодательству ЕС и России // Экономико-правовой бюллетень (Татарское территориальное управление ГАК РФ) №№5-6, Казань, 1997. 10 с.

24. ЕС Competition Policy 1997: Что нового? // Экономико-правовой бюллетень (Татарское территориальное управление ГАК РФ) №№3-4, Казань, 1998. 7 с.

25. Европейская правосубъектность коммун // Материалы международной конференции: «Десятилетие сотрудничества (1988-1998): Европейский Союз и Россия в перспективе». Сост. 5-6 июня 1997г. в г. С-Петербург. Изд-во «Надежда», С-Петербург, 1999. 10 с.

26. Европейский Союз: наднациональный взгляд на коммунальную власть ФРГ // Вестник Института экономики, управления и права, Сер.2, Право, Вып.1, Казань, 1999. 12 с.

27. Российский федерализм: взгляд из Татарстана // Российский бюллетень по правам человека. М.: Институт прав человека, 1999, Вып.12. 18,5 с.

28. Со всеми вытекающими последствиями. Об ответственности сторон по Договору и межправительственным соглашениям РФ и РТ // Республика Татарстан №28 (23805) от 12 февраля 1999 г.

29. Европейские конвенции в Российской Федерации // Рецензия Сборник. Составитель Г.Р. Шайхутдинова, Казань: Издание Государственного Совета Республики Татарстан, 2000. 3,5 с.

30. Клёмин А.В.: стенограмма выступления // Стенограмма выступления Россия и европейское право: Материалы международной научно-практической конференции (11-12 мая 2000г., Москва). М.: Норма, 2001. 1 с.

31. Клёмин А.В.: стенограмма выступления // Стенограмма выступления Россия и европейское право: Материалы международной научно-практической конференции (11-12 мая 2000г., Москва). М.: Норма, 2001. 1 с.

32. Современные тенденции регионального развития в странах ЕС // Научные труды Института социально-экономических и правовых наук Академии наук Татарстана, Т.XVI, Казань, Изд-во Казанского университета, 2001. 13 с.

33. Russia in the Context of Eastern European Policy of the EU // “FreeDom” Tyumen, December-2001 January-2002, №1. (Project in Theodor-Heuss-Kolleg by Robert Bosch Foundation) (на англ. яз.). 8 p.

34. Russia in the Context of Eastern European Policy of the EU (Continuation) // “FreeDom” Tyumen 2002, №2. (Project in Theodor-Heuss-Kolleg by Robert Bosch Foundation) (на англ. яз.). 8 p.

35. Russia and Eastern European Policy of the EU / Eastern Enlargement of the European Union // Schriftenreihe der Europaeischen Rechtsakademie Trier, Band 34, herausgegeben von Wolfgang Heusel 2002. (на англ. яз.). 15 p.

36. Становление правовой системы ЕврАзЭС и европейский опыт правового регулирования процессов интеграции // Правовые акты Межпарламентской ассамблеи Евразийского Экономического Сообщества как средство сближения и унификации систем национальных законодательств: Материалы международного научно-практического семинара 29 января 2002 г. Сборник статей. Под ред. А.П. Войтовича, С-Петербург, 2002. 8 с.

37. Бавария не хочет выходить из ФРГ // Казанские ведомости (газета) от 3.09.2002, №195(2928). 4 с.

38. “Essay zum Thema: “Anforderungen an die entstehende Europaeische Verfassung” “Europaeische (Verfassungs-) Rubikon: *Grundvertrag* der internationalen

Organisation oder *Grundgesetz* der Staat // “FreeDom” Tyumen. 2003, №5. (project in Theodor-Heuss-Kolleg by Robert Bosch Foundation – газета). 8 SS.

39. Клёмин А.В., Байтеева М.В. Контрольные полномочия органов ЕС // Вестник научных трудов. Сер.2 Государство и право. Нижнекамск-2003. 7 с. в соавторстве – 3/4 с.

40. Курдюков Г.И., Клёмин А.В. Конституция ЕС или международный договор // Жизнь, отданная науке / Под ред. проф. Железнова Б.Л., проф. Курдюкова Г.И. – Казань: Изд-во «Таглитмат» Института экономики, управления и права, 2004. С.145-169 (в соавторстве – 12/12 с.).

41. Конституция для Европы – в интересах России? // “FreeDom” Tyumen. (project in Theodor-Heuss-Kolleg by Robert Bosch Foundation), 2003, Nr 8. 4 с.

42. Клёмин А.В., Канаева Л.А. Краткий обзор норм экологического права ЕС // Материалы юбилейной Всероссийской научной конференции «Два века юридической науки и образования в Казанском университете» (г.Казань, 13-14 мая 2004 года).- Казань: Центр инновационных технологий, 2004. С.150-154 (в соавторстве -3/3 с.).

43. О пользе проекта Темпус и европейских исследованиях // Расширение Евросоюза. Россия и её регионы: Международная конференция (Дополнение). 16-17 января 2004 г. – Казань: Центр инновационных технологий. 2003. Joint European Tempus Project CD JEP 21209 – 2000/RE. 7 с.

Учебно – методические издания

44. Европейское право Программа курса. Одобрена учёным советом Института социальных и гуманитарных знаний. Казань 1999. 18,5 с.

45. Европейское право Программа курса. Одобрена учёным советом Института социальных и гуманитарных знаний / Дополненное издание. Казань 2001. 32 с.

46. Европейское право Программа курса. По рекомендации кафедры конституционного и международного права Казанского университета. (Брошюра подготовлена в рамках проекта Темпус CD_JEP-21209-200). Изд-во Казанского университета, 2003. 46 с.